JAARVERSLAG 2014
Landelijk Bureau Bibob

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justis

Landelijk Bureau Bibob

Inhoudsopgave

Voorwoord

Bibob is door de jaren heen een effectief instrument gebleken voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Het Landelijk Bureau Bibob (Bureau) adviseert overheidsinstanties daarbij op een onafhankelijke en uniforme wijze. Als onderdeel van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft het Bureau veel expertise in huis. Het Bureau kan deze expertise omzetten in kwalitatief hoogwaardige adviezen. Dit blijkt ook uit het in stand blijven van de adviezen bij de rechter én uit de evaluaties die het Bureau heeft uitgevoerd onder bestuursorganen die adviezen afnemen. Het Bureau maakt daarbij dankbaar gebruik van de aanbevelingen van de onafhankelijke kwaliteitscommissie Bibob.

Na tien jaar blijft Bibob nog steeds aan betekenis winnen. Dit is ook te zien in het toegenomen aantal aanvragen. Hoewel nog steeds veruit de meeste aanvragen door gemeentelijke instanties worden ingediend, ziet het Bureau een toegenomen interesse bij andere bestuursorganen. Bestuursorganen die voor het eerst met het instrument aan de slag gaan, kunnen rekenen op ondersteuning vanuit het Bureau.

In 2014 heeft het Bureau bijzondere aandacht besteed aan de recente uitbreiding van Bibob naar vastgoedtransacties en huisvestingsvergunningen. Hierover heeft het Bureau handreikingen en webdossiers opgeleverd en een landelijke conferentie georganiseerd.

Voorts zijn in 2014 verdere stappen gezet in de samenwerking tussen bestuursorganen, RIEC's, informatieleveranciers en het Bureau. Het Bureau heeft tevens geïnvesteerd in specialistische kennis en kunde en de verdere digitalisering van de processen. Hiermee zal de betekenis van het Bibob-instrument en de rol van het Bureau daarbij ook in de komende jaren verder versterkt worden.

C.A.J.F. Verheij
Directeur Bureau Bibob
Algemeen directeur Justis

1. De Wet Bibob en het Landelijk Bureau Bibob

Met de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) kunnen overheidsorganen de achtergrond van een persoon of bedrijf onderzoeken in het kader van vergunning- en subsidieverlening, bij het gunnen van een overheidsopdracht of bij het aangaan van een vastgoedtransactie. Indien er een ernstig gevaar bestaat dat de aanvrager of zijn zakelijke omgeving crimineel vermogen aanwendt of andere strafbare feiten gaat plegen in het licht van zijn bedrijfsvoering, kan de betreffende overheidsinstantie weigeren om met hem in zee te gaan. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en worden bonafide ondernemers beschermd.

1.1 Ontwikkelingen Wet Bibob

Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob[1] in werking getreden, waarmee onder meer het toepassingsbereik van de Wet Bibob is uitgebreid en enkele verbeteringen zijn doorgevoerd.

De uitbreiding geldt voor de vastgoedsector, de kansspelsector, de vuurwerkimporteurs, vergunningen op grond van de Huisvestingswet en voor de uitvoer, doorvoer en overdracht van strategische goederen en diensten. Voor de gemeentelijke vergunningen en ontheffingen geldt dat de Wet Bibob geen specifieke branches meer aanwijst. Gemeenten kunnen nu zelf bepalen welke vergunningen voor inrichting of bedrijf, die zijn gebaseerd op een gemeentelijke verordening, worden gescreend.

Bij de verbeteringen is vooral gekeken hoe de lasten voor ondernemers konden worden verlicht en hoe de uniformiteit bij het toepassen van de Wet Bibob kon worden bevorderd, onder meer middels nieuwe uniforme vragenformulieren en een nieuw formulier “Bevindingen eigen onderzoek”. In dit laatste formulier geeft een bestuursorgaan bij een adviesaanvraag bij het Bureau bijvoorbeeld aan wat de aanleiding van een adviesaanvraag is en wat uit eigen onderzoek reeds is gebleken. Met de wetswijziging hebben bestuursorganen een sterkere informatiepositie en de mogelijkheid om een uitgebreider eigen onderzoek te kunnen verrichten naar de betrokkene gekregen. De RIEC’s zijn in dit kader beter toegerust om de bestuursorganen te ondersteunen en hebben soms reeds een RIEC-advies uitgebracht. De noodzaak om gestructureerd reeds gedane bevindingen met elkaar te delen, past in de ketengedachte die met de wetswijziging is beoogd.

[1] Staatsblad 2013, nr. 125.

De ervaringen van het eerste jaar na de wetswijziging zijn positief. De verbeteringen in de wet zorgen bijvoorbeeld voor meer samenwerkingsmogelijkheden tussen ketenpartners.
In 2014 heeft een werkgroep van experts uit het Bibob-werkveld aanbevelingen gedaan hoe de huidige samenwerking verder kan worden verbeterd. Deze aanbevelingen betreffen onder meer het vergroten van kennis en expertise in het werkveld, het creëren van betere afstemming, het versterken van de OM-tip, het delen van informatie en uniformering en afstemming van werkprocessen. Op de korte en middellange termijn zullen de uit de aanbevelingen voortvloeiende acties leiden tot een versterking van de prestaties van het Bibob-instrument.

1.2 Het Landelijk Bureau Bibob

Het Bureau maakt onderdeel uit van Justis. Justis is de screeningsautoriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie en is onder meer verantwoordelijk voor het afgeven van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en het Toezicht op Rechtspersonen. Justis is gecertificeerd volgens de ISO 9001 normering.

Het Bureau is bij wet ingesteld[2] en heeft twee wettelijke taken.
Ten eerste adviseert het Bureau op verzoek van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak over de mate van gevaar dat vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties worden gebruikt om wederrechtelijk verkregen vermogen te investeren of om strafbare feiten te plegen. In het advies geeft het Bureau door het bepalen van de mate van gevaar dus een inschatting van de kans dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Het Bureau kan daartoe onderzoek doen in een groot aantal open en gesloten bronnen naar de antecedenten van de direct betrokkene, zijn financiers en zijn zakelijke omgeving. Met het advies van het Bureau kan het betreffende overheidsorgaan besluiten om al dan niet in zee te gaan met de vergunningaanvrager of wederpartij. Dit advies is niet bindend; de desbetreffende instantie dient zelf een proportionaliteitsafweging te maken en alle overige belangen bij de besluitvorming te betrekken.

Ten tweede heeft het Bureau tot wettelijke taak bestuursorganen voor te lichten en te adviseren over de implementatie en toepassing van de Wet Bibob. Zie hierover verder hoofdstuk 4 van dit jaarverslag.

---

[2] Artikel 8 en verder Wet Bibob

Uniformiteit en onafhankelijkheid

Een belangrijke meerwaarde van het Bibob-advies is dat het leidt tot een uniforme toepassing van de Wet Bibob. De Wet Bibob kent bij het bepalen van de mate van gevaar tal van kwesties die ruimte voor interpretatie laten, maar deze worden in het advies uniform toegepast. Met name in de selectie en weging van de soms grote hoeveelheid verkregen informatie is de kennis en ervaring van het Bureau van belangrijke meerwaarde. Bovendien wordt de jurisprudentie van de verschillende rechtbanken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') en het College van Beroep voor het bedrijfsleven ('CBb') in de adviezen betrokken en toegepast.

Toetsing door de rechter

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder heeft overwogen, mag een bestuursorgaan, gelet op de deskundigheid van het Bureau, in beginsel van het advies uitgaan.[3] Dit neemt niet weg dat het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen, dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en dat de feiten de conclusies kunnen dragen.

In 2014 hebben de hoogste Nederlandse bestuursrechters 16 uitspraken gedaan naar aanleiding van ingesteld hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank waarbij een Bibob-advies van het Bureau was betrokken. Het gaat om 15 uitspraken van de Afdeling en één uitspraak van het CBb. In 15 van de 16 gevallen bleef het onderliggende Bibob-advies in de uitspraken in stand.

Informatieleveranciers

Het Bureau is in grote mate afhankelijk van een tijdige, volledige en correcte informatieverstrekking door instanties als de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst. Deze informatie dient volledig en correct te zijn; het vormt immers de basis voor het uiteindelijke oordeel over de mate van gevaar. Zeker in het eerste jaar dat bestuurlijke boetes tot de Bibob-informatiestroom zijn gaan behoren, is veel overleg geweest met onder meer de Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten en inspecties.

[3] ABRvS 18 juli 2007 en 20 juli 2011, nrs. 200606025/1 en 200909931/1/H3

2. Cijfers 2014

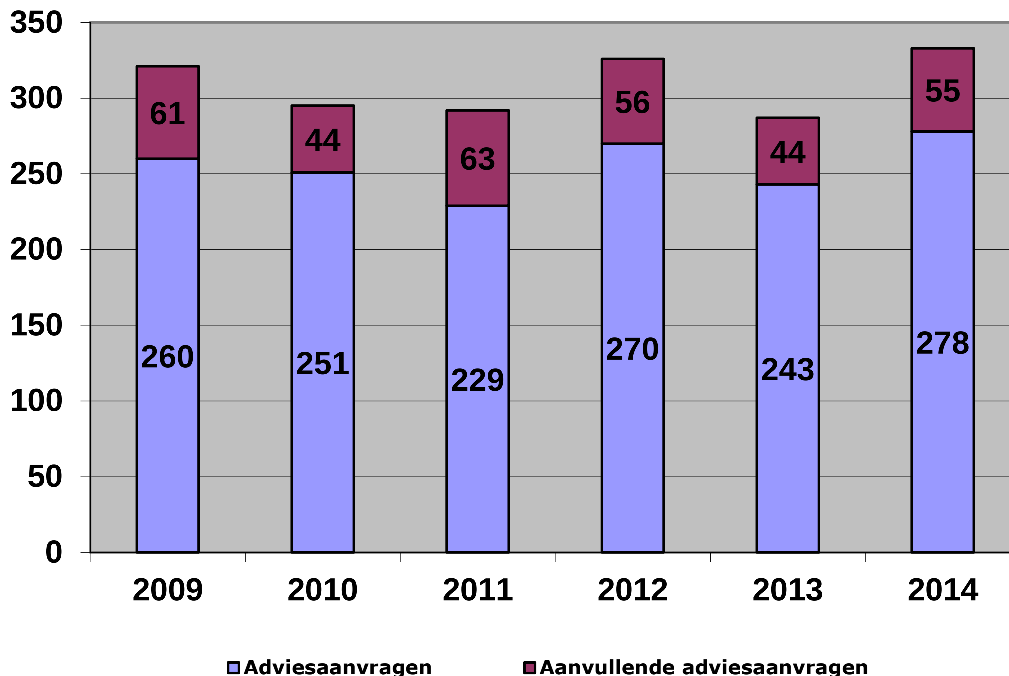
2.1 Adviesaanvragen

In 2014 heeft het Bureau 278 aanvragen voor een Bibob-advies en 55 aanvragen voor een aanvullend advies in behandeling genomen. Het aantal adviesaanvragen is daarmee het hoogst sinds het bestaan van het Bureau. In 2013 was er sprake van 243 adviesaanvragen en 44 aanvullende adviesaanvragen. Procentueel een stijging van ruim 15 procent ten opzichte van 2013.

In de afgelopen twee jaren had een groot aantal aanvragen betrekking op coffeeshops in het kader van het Project Landelijke Screening Coffeeshops. In 2012 resulteerde dit in 71 coffeeshop-screeningen en in 2013 waren dat er 39. In 2014 is dat aantal langzaam aan teruggegaan naar het normale jaargemiddelde van 26. Het is duidelijk dat er, ondanks dat het project ten einde loopt, volop aandacht voor de screening van coffeeshops zal blijven bestaan.
Daarnaast zijn op 1 juli 2013 de toepassingsgebieden van de Wet Bibob uitgebreid. In totaal vier adviesaanvragen hadden betrekking op nieuwe sectoren. De groei van het aantal adviesaanvragen in 2014 is derhalve niet zozeer gelegen in deze uitbreiding, maar heeft plaatsgevonden in de ‘oude’ toepassingsgebieden.

Volgens het Bureau is de belangrijkste reden voor de stijging van het aantal adviesaanvragen waarschijnlijk wel gelegen in de genoemde wetswijziging van 1 juli 2013. Bestuursorganen hebben sinds die datum in het kader van de Wet Bibob een meer uitgebreide informatiepositie omtrent de betrokken persoon of rechtspersoon. Kennelijk zien bestuursorganen, met ondersteuning van de RIEC’s, meer aanleiding om van Bibob gebruik te maken. De conclusie van het Bureau is dat naarmate het aantal Bibob-zaken landelijk toeneemt, ook het aantal zaken bij het Bureau stijgt.

Een aanvullend advies wordt in de praktijk door een bestuursorgaan vaak aangevraagd na een verstrekte zienswijze door de betrokkene of diens advocaat. In een bezwaarschriftprocedure kan een betrokkene nieuwe, voor het Bibob-advies relevante informatie verstrekken. Dit kan grond zijn voor het bestuursorgaan om het Bureau te vragen deze informatie in het uitgebrachte Bibob-advies te betrekken.



Geografische verdeling van de Bibob-adviesaanvragen op bestuursorganen uit de provincies

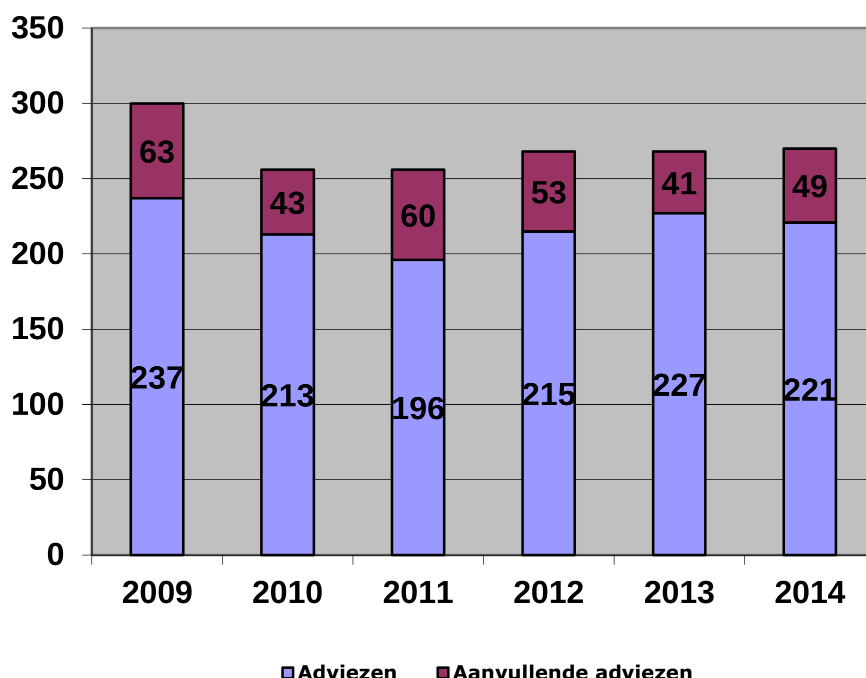
Van de 278 adviesaanvragen komen geografisch de meeste aanvragen van bestuursorganen (d.w.z. gemeenten en provincie) uit de provincie Zuid-Holland, te weten 90, gevolgd door Noord-Brabant (53) en Noord-Holland (29).
De minste adviesaanvragen komen uit Flevoland, Groningen en Zeeland[4].

[4] Zes adviesaanvragen waren afkomstig van zelfstandig bestuursorganen en niet regio-gebonden


Groningen (4)
Friesland (5)
Drenthe (5)
Noord -
Holland
(29)
Flevoland
(4)
Overijssel (15)
Gelderland (27)
Utrecht (18)
Zuid -
Holland (84)
Noord - Brabant (53)
Zeeland
(4)
Limburg
(24)

2.2 Uitgebrachte adviezen

In 2014 heeft het Bureau 221 adviezen en 49 aanvullende adviezen verstrekt. Dit is een vergelijkbaar aantal met voorgaande jaren.



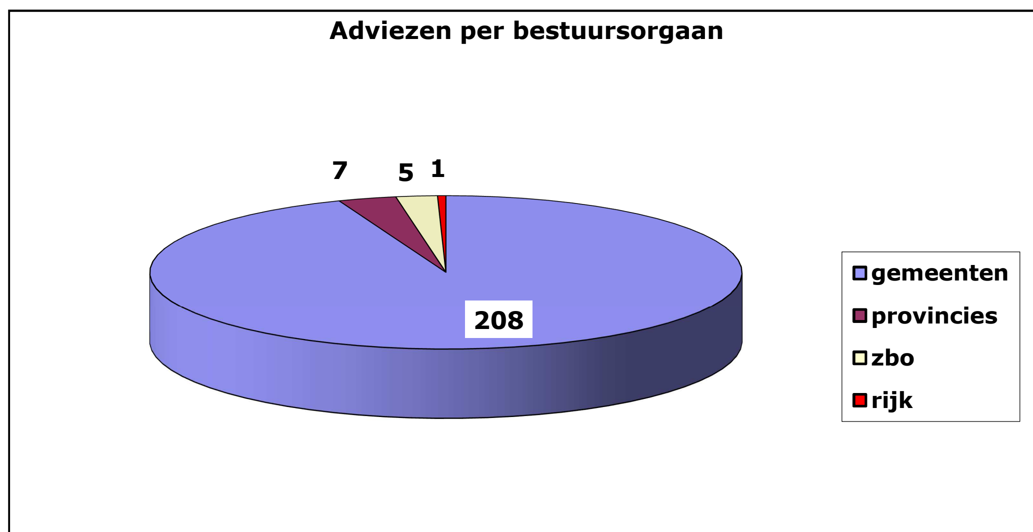
Adviezen per bestuursorgaan

In 2014 zijn 208 adviezen aan gemeenten verstrekt, zeven aan provincies, één aan een Rijksoverheidsorgaan en vijf aan zelfstandige bestuursorganen. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Wel ervaart het Bureau een duidelijke toename in de contacten en de Bibob-bewustwording bij de provincies, de rijksoverheid en enkele zelfstandige bestuursorganen. Mogelijk leidt dit in de toekomst tot meer aanvragen door deze organisaties.

Het Bureau ondersteunt bestuursorganen die voor het eerst met het Bibob-instrument aan de slag gaan. Deze ondersteuning is enerzijds inhoudelijk en geeft anderzijds inzicht in de werkwijze van het Bureau. In 2014 heeft het Bureau met 21 bestuursorganen een intakegesprek gevoerd, waarin de adviesaanvraag wordt toegelicht door het bestuursorgaan en het Bureau uitlegt hoe het advies tot stand komt.

In totaal zijn 25 adviesaanvragen door de bestuursorganen ingetrokken tijdens het onderzoek door het Bureau. In de meeste gevallen is de reden dat de achterliggende vergunningaanvraag bij het bestuursorgaan is ingetrokken. Vaak gebeurt dit nadat het

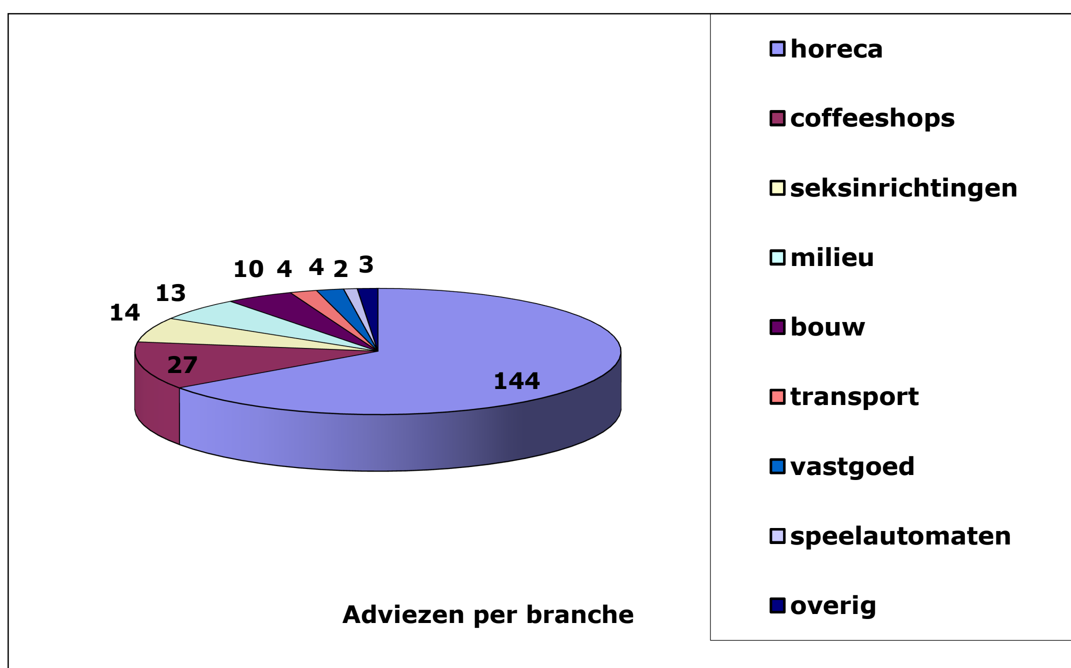
Bureau aanvullende vragen heeft gesteld aan de vergunningaanvrager. Het is aannemelijk dat de preventieve werking van het Bibob-instrument hieraan ten grondslag ligt.
Daarnaast komt het voor dat zich nieuwe ontwikkelingen of wijzigingen voordoen tijdens het Bibob-onderzoek, waardoor bestuursorganen in de gelegenheid zijn alternatieve handhavingsinstrumenten in te zetten, zoals een bestuurlijke sluiting of bestuursdwang. Per slot van rekening blijft het Bibob-instrument een ultimum remedium.
Om onnodige Bibob-onderzoeken te voorkomen bespreekt het Bureau pro-actief alternatieve afdoeningsmogelijkheden met het bestuursorgaan, indien zij tijdens het onderzoek kennis neemt van onregelmatigheden in de vergunningaanvraag of in de feitelijke situatie van de betrokkene.



Adviezen per branche

Het aantal adviezen per branche is vergelijkbaar met 2013. Veruit de meeste adviezen blijven betrekking hebben op de horecasector.

De nieuwe sectoren die zijn toegevoegd aan de Wet Bibob door de wetswijziging per 1 juli 2013 hebben tot vier uitgebrachte adviezen geleid. Deze adviezen hadden betrekking op overheidsvastgoedtransacties. Bestuursorganen zijn druk doende de nieuwe sectoren in hun Bibob-beleid te implementeren om vervolgens te gaan toepassen. Naar verwachting zullen de adviezen in de nieuwe sectoren het komend jaar verder toenemen.



Tipfunctie Openbaar Ministerie

In 39 uitgebrachte adviezen was sprake van een tip van het Openbaar Ministerie. In 2013 waren dit er nog 55 (zie hierna ook: onderzoek tipfunctie Openbaar Ministerie).

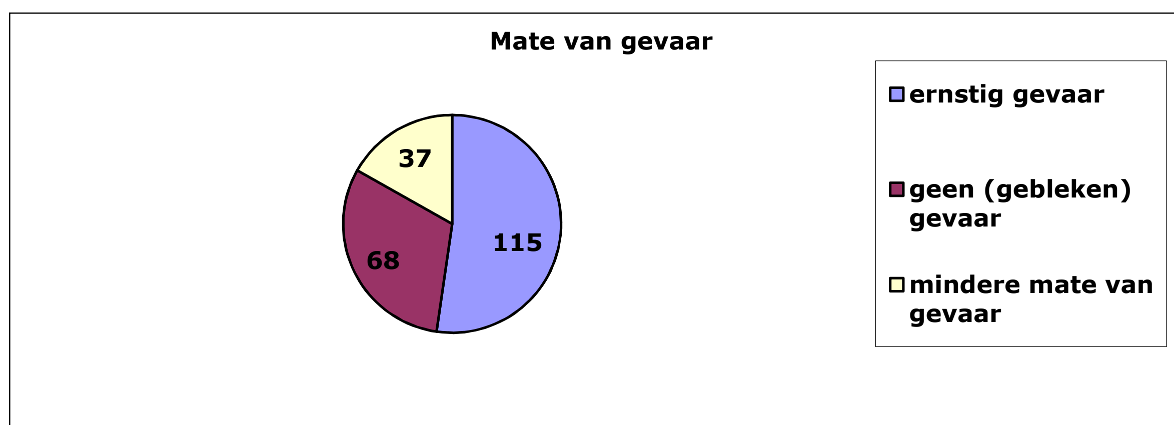
Betrokkenheid RIEC

In 31 uitgebrachte adviezen waren in 2014 de RIEC's betrokken in het voor- en natraject van een Bibob-onderzoek bij het bestuursorgaan. Aangezien de RIEC's eerst sinds de wetswijziging per 1 juli 2013 betrokken kunnen worden door bestuursorganen in het Bibob-onderzoek, zijn er over 2013 geen cijfers beschikbaar.

Mate van gevaar

De adviezen kunnen worden onderverdeeld in de mate van gevaar dat de beschikking mede zal worden gebruikt om crimineel verkregen vermogen te benutten of om strafbare feiten te plegen. Het Bureau concludeerde 115 maal (53%) een ernstig gevaar, in 38 gevallen (17%) was er sprake van mindere mate van gevaar en 68 keer (30%) concludeerde het Bureau dat er geen gevaar in de zin van de Wet Bibob is gebleken.

De cijfers zijn vergelijkbaar met die van 2013.



2.3 Doorlooptijden

De doorlooptijden van het Bureau waren over heel 2014 op orde. In totaal werd 89% van de adviezen uitgebracht binnen de wettelijke termijn van 12 weken. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat er sinds de tweede helft van 2014 sprake was van een stijgende instroom van adviesaanvragen, die zorgde voor een iets langere doorlooptijd in die periode.

Doorlooptijd per jaar

Jaar	Binnen 8 weken	Tussen 8 en 12 weken	Langer dan 12 weken
2010	52%	34%	14%
2011	67%	21%	12%
2012	47%	28%	25%
2013	32%	25%	43%
2014	63%	26%	11%

3. Kwaliteit adviezen

Kwaliteitscommissie Bibob

Adviezen van het Bureau worden jaarlijks steekproefsgewijs getoetst door de kwaliteitscommissie Bibob op kwaliteit en op zorgvuldigheid waarmee adviezen tot stand zijn gekomen. De kwaliteitscommissie is onafhankelijk van het Bureau in haar selectie en bevindingen. Deze bevindingen worden jaarlijks gerapporteerd aan de minister van Veiligheid en Justitie. Daarnaast worden de bevindingen besproken met het Bureau en geeft de commissie aanbevelingen ter verbetering. De aanbevelingen gebruikt het Bureau om het Bibob-advies te verbeteren op kwaliteit, leesbaarheid en zorgvuldigheid. Het jaarverslag van de kwaliteitscommissie wordt gelijktijdig met het jaarverslag van het Bureau aangeboden aan de Tweede Kamer.

Evaluatie bestuursorganen

Het Bureau hecht erg aan de mening van de bestuursorganen over de verstrekte adviezen. Daartoe voert het continu evaluaties uit. Daarbij wordt het bestuursorgaan na verstrekking van het advies gevraagd zowel de dienstverlening van het Bureau als de kwaliteit van het advies te evalueren, een oordeel te geven over de doorlooptijd, de leesbaarheid en de volledigheid van het advies en de communicatie van het Bureau gedurende de onderzoeksperiode. De bestuursorganen hebben 89 adviezen beoordeeld en het oordeel is stabiel gebleven. Over 2014 werden (afgerond) de volgende gemiddelde cijfers geleverd:

doorlooptijd	**leesbaarheid**	**Volledigheid**	**Communicatie**
7	8	8	8

De (afgeronde) cijfers over 2013 zagen er als volgt uit:

doorlooptijd	**leesbaarheid**	**volledigheid**	**Communicatie**
7	8	8	9

4. Kennisdeling – het Bureau als expertisecentrum

De uitvoering van de Wet Bibob kan complex zijn. Het Bureau tracht daarom de afnemers van de adviezen zo goed mogelijk te begeleiden en zo veel mogelijk kennis met hen te delen. Op het gebied van de Wet Bibob vormt het Bureau een centrale plek binnen de overheid waar kennis en expertise is gebundeld en kan worden gecoördineerd ten behoeve van de samenwerking in de keten, zowel in de uitvoering als in de juridische analyse.

Project Vastgoed en Huisjesmelkerij

De Wet Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob, die zoals genoemd op 1 juli 2013 in werking is getreden, ziet onder meer op de uitbreiding van de het toepassingsbereik van de Wet Bibob naar 'vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid betrokken is als civiele partij' en 'vergunningen in het kader van de Huisvestingswet'.

Het Bureau heeft in 2014 handreikingen en webdossiers opgeleverd ten behoeve van de implementatie van de Wet Bibob op vastgoedtransacties en huisvestingsvergunningen in de uitvoeringspraktijk door het Bureau zelf, bestuursorganen en de RIEC's. Op 7 oktober 2014 heeft het Bureau een landelijke conferentie georganiseerd en deze handreikingen gepresenteerd.

Onderzoek tipfunctie Openbaar Ministerie

Veel Bibob-onderzoeken worden door bestuursorganen bij het Bureau aangevraagd op basis van een zogenaamde 'OM-tip'. Het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) is een belangrijke partner in de uitvoering van de Wet Bibob. De praktijk laat zien dat Bibob-onderzoeken op basis van een OM-tip relatief vaak de conclusie van een gevaar als uitkomst hebben.

Het OM beschikt over waardevolle informatie over (rechts)personen die relevant kan zijn voor door het openbaar bestuur te nemen beslissingen. Bestuursorganen zijn gebaat bij een goede toepassing van de Wet Bibob en kunnen in dat kader de OM-tip gebruiken in een doelgerichte en selectieve inzet van de wet Bibob.

Om de OM-tip nog meer tot zijn recht te laten komen heeft het Bureau 81 Bibob-dossiers onderzocht uit 2012 en 2013 waarin OM-tips waren uitgebracht.

Dit heeft in 2014 geresulteerd in de brochure "OM-tips voor Bibob" en, in samenwerking met de landelijk Bibob-officier van justitie van het Landelijk Parket, heeft het Bureau een landelijke bijeenkomst met Bibob-officieren en -parketsecretarissen georganiseerd om de bewustwording en de toepassing van de tipfunctie bij het Openbaar Ministerie onder de aandacht te brengen.

Onderzoek stromanconstructies
De minister van Veiligheid en Justitie heeft de vaste Kamercommissie van de Eerste Kamer toegezegd dat er een onderzoek komt naar de:

"mogelijkheden en onmogelijkheden om (vermeende) stroman-constructies bij de toepassing van de Wet Bibob te onderkennen en aan de (potentiële) wederpartij tegen te werpen indien actueel en ernstig gevaar dreigt voor misbruik van een vergunning, subsidie of vastgoedtransactie voor criminele doeleinden."

Dit onderzoek heeft in 2014 bij het Bureau plaatsgevonden middels een diepgaande analyse van geselecteerde Bibob-dossiers en zal in de loop van 2015 worden toegezonden aan de Kamer.

Expertbijeenkomsten
Het Bureau hecht aan een goede relatie met de afnemers van de adviezen. Daartoe heeft het in 2014 expertbijeenkomsten met de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de B5 (Eindhoven, Den Bosch, Breda, Tilburg en Helmond) georganiseerd waar actuele Bibob-thema's besproken werden. Een vergelijkbaar expertnetwerk wordt met de provincies en het LIEC en de RIEC's onderhouden.

Informatie-, helpdesk- en opleidings/voorlichtingsfunctie
Allereerst is op de website www.justis.nl/bibob veel informatie omtrent de Wet Bibob en gerelateerde Bibob-onderwerpen te vinden. Ook het Bibob-beleid dat door de Minister van Veiligheid en Justitie wordt gemaakt, is op de website terug te vinden.
Daarnaast geeft het Bureau ieder kwartaal een digitale nieuwsbrief uit ten behoeve van bestuursorganen en ketenpartners.

In het kader van de wettelijke helpdeskfunctie heeft het Bureau in 2014 via e-mail en telefoon per werkdag gemiddeld tien vragen van met name bestuurs- en andere overheidsorganen en RIEC's over de toepassing van de Wet Bibob ontvangen en beantwoord. Het Bureau fungeert tevens als sparring-partner over het wel of niet toepassen van de Wet Bibob in een specifieke casus.
Om het Bibob-advies van het Bureau beter te kunnen duiden en de leesbaarheid voor het bestuursorgaan te vergroten, geeft het Bureau in een advies een uitleg van het juridische kader en de gebezigde terminologie van de Wet Bibob.

Tot slot heeft het Bureau in 2014 wederom een groot aantal cursussen, workshops en voorlichtingssessies in het land gehouden om zo de toepassing van de Wet Bibob te bevorderen en te verbeteren.